

DEVELOPMENT EFFECT OF FINANCING OF THE LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT THROUGH THE TAXES AND SURTAXES

RAZVOJNA UČINKOVITOST FINANCIRANJA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE PUTEM POREZA I PRIREZA

LACKOVIC, Dubravka

Abstract: *This paper deals with fiscal decentralization and transfer of financing from central to lokal and regional government. Thesis describes personal sources of financing of lokal and regional self-gornments and which types of taxes may be introduced and colected. It also deals with regular problems of lokal self-governemnts and suggests possible solutions as well as suggestions for further development in the light of entrance of Republic of Croatia in European union.*

Key words: *tax, lokal self-government, regional development, financing*

Sažetak: *Ovaj rad se fiskalnom decentralizacijom i prijenosom financiranja sa središnje vlasti na lokalne i područne (regionalne) samouprave. Rad obrađuje vlastite izvore financiranja lokalnih sampouprava i koje vrste poreza mogu uvesti i prikupljati. Također se bavi redovnim problemima lokalnih samouprava te nudi moguća rješenja kao i prijedloge za daljnih razvoj u svjetlu ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju.*

Ključne riječi: *porez, lokalna samouprava, regionalni razvoj, financiranje.*



1. Uvod

Ustav Republike Hrvatske od svog donošenja 1990. godine građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu. Nepobitno je da je neovisnost lokalne samouprave od centralnog aparata nemoguća bez neovisne fiskalne jedinice. Financiranje lokalne samouprave sastoji se od niza elemenata poput: dugoročnih kredita, leasinga, kredita i potpora financijskih institucija, no najčešće sredstva financiranja lokalne samouprave dolaze iz državnog proračuna, odnosno poreza. Stoga tek 11 godina nakon donošenja prvog Ustava, započinje implementacije ovog ustavnog prava. Ovaj rad obrađuje temu financiranja lokalne samouprave temeljem lokalnih poreza, na koji način ono utječe na regionalni razvoj i stanovništvo određene lokalne samouprave osobito u smislu problema na koje takve jedinice samouprave svakodnevno nailaze. Ovaj rad također pokušava pomiriti ideju o regionalnom razvoju kakvu nameće Europska unija i potrebe Republike Hrvatske kao zemlje s velikim brojem malih lokalnih samouprava.

2. Osnovna zakonska regulativa i pregled lokalnih i područnih poreza

Tema ovog rada direktno ovisi o zakonskoj regulativi i njezinoj izmjeni na način kojim se omogućava decentralizacija fiskalne politike. Decentralizacija je u Republici Hrvatskoj započeta izmjenama Ustava 2000. godine kojom je vlast podijeljena na zakonodavnu, sudbenu i izvršnu dodatno ograničena pravom na lokalnu i područnu samoupravu. Ovom izmjenom lokalna i regionalna samouprava dobila je svojevrsno pravo kontroliranja i umjeravanja utjecaja središnje uprave, posebno jer su na lokalne i područne samouprave preneseni poslovi i usluge koje su direktno vezani za građane tih samouprava i čime se izravno zadovoljavaju njihove svakodnevne potrebe poput: prostorno planiranje, komunalne djelatnosti, socijalna skrb, zdravstvena zaštita, obrazovanje, kultura, šport, itd. „Ustav prihvaća načelo supsidijarnosti pa će pri određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga prednost imati ona tijela koja su bliže građanima, kao i načelo solidarnosti, na način da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave.“[3]

Osim Ustava za ovaj rad bitno je donošenje Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001 godine koji je do danas prošao kroz više izmjena. Ovim zakonom došlo je do definiranja kriterija za oblikovanje jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava te je donošenje ovog zakona utjecalo iste te godine na izmjene Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o osnovnom školstvu, Zakona o socijalnoj skrbi te za ovaj rad najvažnije, izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S obzirom da je gore navedenim izmjenama briga o velikom broju aktivnosti prenesena na lokalnu i područnu samoupravu, izmjena i dopuna Zakona o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave stvorila je temelje za fiskalnom neovisnošću i omogućiti samostalno upravljanje aktivnostima od strane lokalnih i područnih samouprava.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi; od čega su «općine jedinice lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja

predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva»[1], gradovi su jedinice u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu» [1] dok su jedinice područne (regionalne) samouprave županije odnosno jedinice područne samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog interesa.» [1].

Osim kredita, poticaja i sličnih izvora financiranja, općine, gradovi i županije stječu prihode također iz vlastitih izvora odnosno od zajedničkih te od zajedničkih poreza. Nakon više izmjena Zakona o financiranju lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava, danas postoje dvije skupine lokalnih poreza te zasebna skupina zajedničkih poreza:

- županijski porezu su:
 1. porez na nasljedstva i darove;
 2. porez na cestovna motorna vozila;
 3. porez na plovila i
 4. porez na automate za igre za zabavu; i
- porezi općina i gradova su:
 1. prirez porezu na dohodak;
 2. porez na potrošnju;
 3. porez na kuće za odmor;
 4. porez na tvrtku ili naziv, i
 5. porez na korištenje javnih površina;
- zajednički porezi:
 1. porez na dohodak; i
 2. porez na promet nekretninama.

Dok o uvođenju županijskih i općinskih i gradskih poreza odlučuju te jedinice lokalne i područne samouprave, prihodi od zajedničkih poreza raspodjeljuju se između općina, gradova i županija.

Zakon utvrđuje gornju granicu poreznih stopa navedenih lokalnih poreza, a općine, gradovi i županije svojom odlukom odlučuju hoće li biti uvedeni i utvrđuju njihovu stvarnu visinu te već uz postojeća oslobođenja i olakšice imaju pravo donijeti odluku o dodatnim olakšicama od plaćanja poreza.

Iako fiskalna neovisnost treba biti jedna od posljedica decentralizacije Republike Hrvatske, posljedice domovinskom rata dovele su do donošenja Zakona o područjima od posebne državne skrbi koje definira područja kojim su definirana područja gdje se posebno pokušava potaknuti razvoj između ostalog uvođenjem niza poreznih olakšica. Također posebnu poreznu regulativu zaslužuju slabije ekonomski razvijena područja Republike Hrvatske gdje se zbog manje porezne osnove stanovništva uredno javlja manjak za financiranje lokalnih samouprava koji se u konačnici nadoknađuje dodatnim poticajima danim iz državnog proračuna i raznih nacionalnih fondova.

3. Problemi financiranja kao čimbenika razvoja lokalne i područne samouprave i moguća rješenja

Iako su decentralizacija i neovisna fiskalna politika lokalnih i područnih samouprava jedan od ciljeva politike Republike Hrvatske, postoji niz problema koji se svakodnevno prepoznaje u financiranju lokalnih i područnih samouprava putem lokalnih poreza i prireza:

3.1. Problem uređivanja fiskalne politike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Trenutno ne postoje precizne procjene prihoda i rashoda svih jedinica lokalne i područne samouprave, a osobito nije izrađeno temeljito istraživanje potreba stanovništva kao i njihovih financijskih mogućnosti. Naime, zakonske regulative daju pravo lokalnim samoupravama da utvrđuju koje poreze će uvesti te po kojoj stopi što u konačnici često dovodi do neopravdanog uređivanja lokalnih poreza na način gdje lokalne samouprave nedostatke iz proračuna najlakše nadoknađuju povisivanjem stope prireza porezu na dohodak. Također „zbog slabog fiskalnog kapaciteta i niske razine prihoda iz lokalnih (vlastitih) prihoda, mnoge jedinice lokalne uprave imaju neporezne prihode kao glavni izvor prihoda.“ [9]

Za posljedicu ovih nameta koji često nisu usklađeni s BDP-om lokalnog stanovništva često dolazi do prijavljivanja prebivališta u jedinicama s nižim stopama prireza te pribjegavanje nezakonitim komunalnim priključcima i sl. Kako bi se u budućnosti izbjegao ovaj problem, država bi trebala provesti istraživanje financijskih mogućnosti stanovništva jedinica samouprava te ograničit gornju stopu prireza kao i visinu komunalnih naknada u skladu s BDP-om lokalnog stanovništva. Samouprave bi također trebale ubuduće izbjegavati rješavanje proračunskih nedostataka povisivanjem navedenih davanja jer izravno utječu na kupovnu moć svakog stanovnika jedinica lokalne samouprave čime u konačnici negativno utječu i na razvoj gospodarstva cijele samouprave. Lokalne samouprave trebale bi inzistirati na programima uključivanja građana u organiziranje djelatnosti lokalne samouprave čime bi se svakako podigla kvaliteta i razina učinkovitosti djelatnosti i usluga, a time bi se povoljno utjecalo i na troškove kao i na ekonomičnost ulaganja.

3.2. Problem prevelikog broja jedinica samouprave te upravnih tijela i zaposlenika u jedinicama lokalne i područne samouprave

Iz gore navedenih definicija je vidljivo da određivanje lokalnih i područnih samouprava ne ovisi samo o nekim jasnim objektivnim kriterijima, nego se radi o mješavini gospodarskih, povijesnih, ekonomskih i društvenih čimbenika definiranja. Ovi uglavnom subjektivni kriteriji doveli su do stanja da unatoč površini i broju stanovništva u Republici Hrvatskoj danas imamo 429 općina, 127 gradova i 20 županija, što ukupno čini 576 lokalnih jedinica samouprave.

Slobodni kriteriji osnivanja općina i gradova su doveli do gomilanja jedinica lokalne samouprave, a s obzirom da lokalne i područne samouprave određuju organiziranje administracije tih samouprava, često dolazi do nepotrebnog nagomilavanja upravnih tijela i službenika zaposlenih na raznim nerijetko nepotrebnim upravnim funkcijama.

Danas se često događa da tako osnovane i ustrojene jedinice lokalne samouprave nisu niti sposobne financirati svoje osnovne tekuće troškove te se za njih u konačnici opet moraju izdvojiti sredstva izravno iz državnog proračuna.

Također zbog neograničavanja broja upravnih tijela danas, s obzirom na broj zaposlenih, rijetko pronalazimo potpuno učinkovite jedinice lokalne i područne samouprave. «Drugi problem je razina plaća u upravnim tijelima lokalnih jedinica, koja često premašuje razinu plaća u tijelima državne uprave. Nema nikakvih kriterija za vrednovanje rada obavljenog u upravnim službama lokalnih jedinica; u većini slučajeva sustav za nagrađivanje i kažnjavanje uspješnosti ili neuspješnosti rada temelji na internim propisima lokalnih jedinica.» [9]

Nadalje unatoč zakonskoj regulativi, ne postoji jasna podjela nadležnosti između jedinica lokalne samouprave kao što je vidljivo iz *Tablice 1.*,

Djelatnost	Općine	Gradovi	Županije
Opće javne usluge	+	+	+
Predškolsko obrazovanje	+	+	
Osnovnoškolsko obrazovanje	+	+	+
Srednjoškolsko obrazovanje			+
Zdravstvo			+
Socijalna skrb	+	+	+
Stambeno-komunalni sektor	+	+	
Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost	+	+	+
Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov			+
Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	+	+	+
Ostale gospodarske djelatnosti	+	+	+

Tablica 1. Podjela nadležnosti između jedinica lokalne i područne samouprave

Također osim nedostatka podjele nadležnosti između jedinica lokalne i područne samouprave, velik broj navedenih djelatnosti još uvijek je i u nadležnosti državne uprave odnosno jedinice samouprave imaju potpunu autonomiju samo nad rijetkim djelatnostima kao stambeno-komunalni sektor, rekreacija, kultura i vjerska djelatnost i sl.

Iako bi smanjivanje broja jedinica lokalne i područne samouprave bilo najbolje rješenje gore izloženih problema, ovakva promjena je pomalo nerealna jer bi ona dovela do daljnjih političkih rasprava i problema. Stoga bi u budućnosti trebalo točnije odrediti kriterije za osnivanje prvenstveno jedinica lokalne samouprave (gradova i općina), koji će se temeljiti na financijskim mogućnostima tih jedinica samouprave, čime bi se ograničio nepotrebnost rast njihovog broja. Zakonski bi se trebao odrediti broj administrativnih tijela, njihova struktura i broj zaposlenih. Visina naknade zaposlenika može biti opravdana ukoliko se radi o razvijenoj jedinici samouprave no također bi trebao biti određen koeficijent u skladu s prihodima

jedinica samouprave prema kojoj će se određivati plaće zaposlenika i time izbjeći samovolja i nerijetko nekontrolirano bogaćenje službenika jedinica lokalne i područne samouprave.

I na kraju, trebalo bi napraviti jasnu razliku između općina, gradova i županija na način da postoje djelatnosti koje mora uređivati samo jedna od ovih jedinica samouprave te na taj način stvoriti odgovornost jedinica samouprave za djelatnost koja nije dobro uređena ili uslugu koja nije uopće pružena. Tek s organiziranjem jedinica lokalnih samouprava koje se neće neopravdano osnivati, koje će same moći financirati, gdje neće doći do bespotrebnog nagomilavanja administrativnih tijela i službenika te koje će imati točno određena prava i obveze; smatrat će se decentralizacija središnje vlasti postignutom.

3.3 Hrvatska lokalna i područna samouprava u svjetlu regionalne politike Europske unije

U Europskoj uniji poznata je NUTS klasifikacija. „Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku je hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama EU“ [6] kreirana od strane Europske statističke agencije kako bi stvorila jedinstvenu strukturu teritorijalne podjele.

Naspram velikom broju jedinica lokalnih samouprava, prema Državnom zavodu za statistiku, a u skladu s NUTS klasifikacijom u Hrvatskoj su prepoznate tek 3 administrativne cjeline: Središnja i istočna (panonska) Hrvatska, Jadranska Hrvatska i Sjeverozapadna Hrvatska. Prema ovoj podjeli je trenutno najrazvijenija regija Panonska Hrvatska, no činjenica da u nju spadaju i dvije najnerazvijenije regionalne samouprave (Brodsko posavska i Vukovarsko-srijemska županija), govori da u Hrvatskoj lokalna samouprava još uvijek nije postigla dovoljan stupanj razvoja da se može promatrati i razvijati isključivo kroz NUTS klasifikaciju. Od 2007. do 2013. godine u Hrvatskoj bi se trebao provoditi program IPA odnosno Instrument prepristupne pomoći koji zamjenjuje dosadašnje CARDS, Phare, ISPA, i SAPARD programe.

Osim razvoja lokalnih samouprava kroz trenutni IPA program koji se sastoji od pet komponenti (Pomoć u tranziciji i jačanju institucija, Prekogranična suradnja, Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih potencijala i Ruralni razvoj) u cilju dostizanja europskih standarda, Republika Hrvatska bi trebala također slijediti europski primjer u smislu programa solidarnosti i regionalnih suradnja. Dakle, s obzirom da su postojeće jedinice samouprave u sustavu Europske unije toliko male i beznačajne da ih lako mogu zaobići neki od programa razvoja, Hrvatska bi trebala podupirati suradnju i stvaranje solidarnosti pa i simbioze između razvijenih i nerazvijenih jedinica lokalnih samouprava te time prenijeti i razviti ekonomski i društveni standard razvijenih članica Europske unije.

4. Zaključak

Početak desetljeća započeta je implementacije decentralizacije i prijenos financiranja na jedinice lokalne samouprave. No radi se tek o početku, jer su također stvoreni preduvjeti za nastanak niza problema kao gomilanje jedinica samouprava, administrativnih tijela, stvaranja jedinica koje se ne mogu same financirati itd.

Decentralizacija ne znači samovolja lokalnih i područnih samouprava, do koje nerijetko dolazi. Središnja uprava bi trebala uvesti instrumente kontrole kojima će se izbjeći ovakve situacije te organizirati politiku decentralizacije na način da ona znači pravo i obveze lokalnih i područnih samouprava da određuju financiranje i organiziraju svoju upravu na način da su svjesne potreba te izravno služe lokalnom stanovništvu. Decentralizacija je oruđe rješavanja problema lokalnih jedinica i njihovog stanovništva i tek samostalnim razvojem svake jedinice iznutra Republika Hrvatska se može približiti standardu razvijenih EU regija kojima toliko teži.

6. Literatura

- [1] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; *Narodne novine* 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09;
- [2] Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine* 117/93, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 150/02, 147/03, 132/06, 73/08
- [3] Šimetić, T. & Novokmet, A. (2008). Fiskalna decentralizacija i pitanje teritorijalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj, *Pravo i porezi* br. 3/2008. stranice 66.-72.;
- [4] Mahovi-Komljenović, M. (2008). Lokalni porezi koje mogu uvesti gradovi i općine, *Računovodstvo, revizija i financije*, br. 2/2008. stranice 152.-158.;
- [5] Antoli, A. (2001). Financiranje jedinica lokalne samouprave i uprave – lokalni porezi, *Računovodstvo revizija i financije*, br.8/2001, stranice 69.-73.;
- [6] Tropina-Godec, Ž. (2010). Regionalne razlike u Hrvatskoj, *Računovodstvo, revizija i financije*, br.1/2010, stranice 32 – 38;
- [7] Serdar, K. (2009). Samoupravna suradnja – sredstvo poboljšanja kvalitete javnih usluga, *Računovodstvo revizija i financije*, br. 1/2009, stranice 3 – 8;
- [8] Tropina-Godec, Ž. (2010). Regionalni razvoj RH, *Računovodstvo revizija i financije*, br. 4/2010., stranice 30.-33;
- [9] Ott, K. & Bajo, A. (2003). Izrada proračuna za lokanu upravu u Hrvatskoj Financiranje lokalne samouprave Studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske, Zaklada Friedrich Ebert, Ured u Zagrebu



Photo 088. Muscat Blanc Vine Polytechnic of Pozega / Muškati žuti Veleučilišta u Požegi